

Stelselwijziging zonder oplossing van de gebleken knelpunten **IPO-reactie op Kabinetsvisie Toekomst Zorg voor Jeugd**

Kabinetvisie

Het Kabinet is onlangs met een visie gekomen over de zorg voor jeugd en gezin. De vraag is wat de status van deze visie is, omdat het Kabinet demissionair is, er verkiezingen in aantocht zijn en een nieuwe Tweede Kamer en het nieuwe Kabinet de koers voor de toekomst van de jeugdzorg zullen uitzetten. Daar zouden we op kunnen wachten. Tegelijk vinden we de kabinetsvisie zo zorgwekkend, dat we het beter achten wel te reageren.

Samenvatting

Provincies hebben zich de afgelopen jaren zeer ingespannen om de jeugdzorg in Nederland, althans dat deel waar zij over gaan, op een hoger plan te brengen: door inhoud te geven aan het recht op jeugdzorg, de doorlooptijden te verkorten, professionele methodieken in te voeren, meer jeugdigen tegen dezelfde middelen te helpen, de effectiviteit van de jeugdzorg te vergroten, etc.

Provincies zijn er niet persé op uit zelf over de jeugdzorg te kunnen blijven gaan, maar zijn er wel zeer op gebrand dat als er veranderingen worden aangebracht, er voldoende garantie bestaat dat daarmee de jeugdzorg werkelijk verbeterd wordt ten behoeve van jeugdigen en hun ouders/verzorgers. Het gaat dan, zoals uit de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg blijkt, vooral om inhoudelijke verbeteringen.

Het Kabinet stelt zich echter een zeer ingrijpende stelselwijziging voor, zonder dat daarmee de noodzakelijke verbeteringen worden gegarandeerd. De meest pregnante knelpunten, zoals die blijken uit de evaluatie van de wet, worden niet opgelost en de winst van de afgelopen jaren dreigt te niet te worden gedaan.

Wel zijn er elementen in de kabinetsvisie te vinden waar de provincies zich achter kunnen stellen: versterking van preventie, vereenvoudiging van de indicatiestelling, meer vormen van ambulante hulp overhevelen naar de CJG's (gemeentelijke verantwoordelijkheid), vermindering van de bureaucratie, meer ruimte voor de professional, etc.

We lichten ons standpunt hieronder toe.

Uitkomsten van het evaluatieonderzoek naar de Wet op de jeugdzorg

Het evaluatieonderzoek maakt duidelijk dat met invoering van de Wet op de jeugdzorg en onder verantwoordelijkheid van de provincies belangrijke verbeteringen in de jeugdzorg zijn gerealiseerd:

- de vraag van de cliënt is veel centraler komen te staan;
- de ene toegang is gerealiseerd voor zover het de integratie betreft van vrijwillige toegang, Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, jeugdbescherming en jeugdreclassering, maar niet waar het gaat om de integratie van de toegang tot provinciale jeugdzorg, jeugd-LVG en jeugd-GGZ
- de indicatiestelling is kwalitatief verbeterd;
- integratie en samenhang vrijwillig kader en justitieel kader is gerealiseerd;
- verbeteringen in de jeugdbescherming zijn aangebracht (Beter Beschermd, Deltaplan gezinsvoogdij, Samenwerking in de keten);
- de doorlooptijden zijn sterk teruggedrongen;
- er worden meer cliënten tegen dezelfde middelen geholpen;
- de verbetering van de aansluiting tussen de bureaus jeugdzorg met de CJG's en de ZAT's is in volle gang;
- de samenwerking tussen gemeenten en provincies is verbeterd.

Daar staat tegenover dat de evaluatie ook duidelijk maakt dat aanpassing in het huidige stelsel van jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid noodzakelijk is om de centrale doelstellingen van de wet volledig te realiseren:

- integrale toegang tot het provinciale zorgaanbod, de jeugd-LVG en de jeugd-GGZ en integraal zorgaanbod van deze drie sectoren alsnog te realiseren;
- te strakke indicatiestelling voor met name ambulante jeugdzorg;
- te gedetailleerde in plaats van een meer globale indicatiestelling;
- onvoldoende omvang van ambulante zorg op het snijvlak van vrij toegankelijke en geïndiceerde jeugdzorg;
- vragen bij de wijze waarop het recht op jeugdzorg is vormgegeven;
- de juiste prikkels tussen de verschillende financieringssystemen ontbreken.

Waar we het mee eens zijn

Eerder hebben de provincies in hun IPO-positionpaper Jeugdzorg al kenbaar gemaakt achter veranderingen te staan die jeugdigen en ouders direct ten goede komen. De provincies staan pal achter de inzet van het Kabinet om de preventie (gemeentelijke verantwoordelijkheid) te versterken en maximaal gebruik te maken van de mogelijkheden die er bij gezinnen, familie en kennissen bestaan om zelf het hoofd te bieden aan de problemen. Een trendbreuk is nodig om de groei in de vraag naar gespecialiseerde jeugdzorg beperken, zodat deze voor jeugdigen die daarop zijn aangewezen voldoende beschikbaar blijft. De huidige praktijk van indicatiestelling moet worden vereenvoudigd, onder meer door de wettelijke eisen hieraan te vereenvoudigen en meer vormen van ambulante jeugdhulp kunnen naar de Centra voor Jeugd en Gezin (gemeenten). Ook is van belang dat de bureaucratie wordt verminderd en er meer ruimte komt voor professionals om hun werk naar eigen inzicht te doen.

Recht op jeugdzorg

Met de Wet op de Jeugdzorg werd, na een heftig politiek debat van vele jaren, eindelijk het recht op jeugdzorg wettelijk verankerd. Voor die tijd was er sprake van een budgetfinanciering en was er slechts hulp als er geld was. Jeugdigen werden van het kastje naar de muur gestuurd. Moeilijke doelgroepen werden als hete aardappels doorgeschoven.

Gaan we dat met de voorstellen van het Kabinet weer krijgen? Zo wordt er veel van de jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten/CJG's waarvoor slechts een zorgplicht geldt. Die zorgplicht is boterzacht. Immers, ook nu geldt dat gemeenten in het kader van de WMO een zorgplicht hebben, maar een van de grootste knelpunten is nu juist dat deze taken door gemeenten onvoldoende (kunnen) worden ingevuld. Voor de gespecialiseerde jeugdzorg, bedoeld voor ernstige problematiek, wordt het recht op jeugdzorg in de vorm van een aanspraak volgens de plannen "sterk vereenvoudigd". Grote kans dat het recht materieel stevig wordt ingeperkt. Voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering pleit het Kabinet voor een leveringsplicht. Dat kan ook niet anders aangezien hier sprake is van overheidsingrijpen. Maar als tegelijk de aanspraak op vrijwillige hulp wordt ingeperkt ligt onwenselijke verschuiving naar het verplichte kader op de loer.

Al met al wordt de positie van de jeugdige en diens ouders er beslist niet beter op. Wordt met de Kabinetsvisie nog wel voldaan aan de Rechten van het Kind, waaraan Nederland zich internationaal heeft gebonden?

Of de voorstellen van het Kabinet werkelijk iets voorstellen is sterk afhankelijk van het wettelijk kader dat voor de zorg voor jeugd gaat gelden en de mogelijkheden daarbinnen zaken verplichtend te regelen. Wordt dat kader de WMO, die onvoldoende (financiële) basis biedt om gemeenten de benodigde zorg te laten leveren? Of zal er sprake zijn van een nieuwe aparte wet op de jeugdzorg? Het Kabinet onderkent dat en heeft het zelf ook over een aparte Wet op de zorg voor jeugd.

Snelle zorg waar het erop aankomt

Provincies zijn ervoor om het aantal stappen dat jeugdigen en ouders moeten doorlopen om de hulp en bescherming te krijgen die nodig is, zoveel mogelijk te verminderen. Beoordelen we de voorstellen van het kabinet hierop, dan lijkt de situatie eerder slechter dan beter te worden. Nu kunnen burgers en professionals een vermoeden van kindermishandeling direct melden bij het bureau jeugdzorg, waar het Advies- en

Meldpunt Kindermishandeling (AMK) integraal onderdeel van uitmaakt. Dit kan zonodig direct een onderzoek instellen. In gevallen waarin justitieel ingrijpen noodzakelijk is, zijn de werkprocessen van het bureau jeugdzorg, het AMK en de Raad voor de Kinderbescherming reeds verregaand geïntegreerd, zodat snelle besluitvorming mogelijk is. Omdat ook de toegang tot de geïndiceerde zorg door het bureau wordt uitgevoerd, kan zonodig direct de geïndiceerde jeugdzorg worden ingeschakeld, al dan niet in vrijwillig kader.

Uitgaande van de kabinetsvisie zullen echter signalen van met name professionals over mogelijke kindermishandeling voortaan moeten binnenkomen bij de Meldpunten Huiselijk geweld, waar in de visie van het kabinet de advies- en consultatiefunctie van het AMK zou moeten worden ondergebracht. Als onderzoek naar mishandeling nodig is, moet dan een andere instantie worden ingeschakeld, i.c. de Raad voor de Kinderbescherming, die de onderzoeksfunctie van het AMK zou moeten overnemen. Tenslotte zal, als aan het kind en/of het gezin geïndiceerde zorg geboden moet worden in vrijwillig kader, dit via het gemeentelijke CJG moeten gaan lopen. Als zorg in justitieel kader nodig is, loopt dit via een aparte regionale voorziening voor jeugdbescherming, die het kabinet hiervoor voorstelt. Er worden daarmee alleen maar nieuwe schakels aan de keten toegevoegd, met alle extra afstemmings- en samenwerkingsproblemen van dien. Terwijl juist in het geval van kindermishandeling snel gehandeld moet worden.

Kwaliteit en efficiency

Zowel de toegangsorganisaties alsook de zorgaanbieders vragen om een "scale of efficiency". Onder de huidige Wet op de Jeugdzorg wordt de juiste schaal gehanteerd waardoor de afgelopen jaren de vereiste kwaliteit, zij het met moeite, tot stand kon worden gebracht en veel efficiencywinst kon worden bereikt.

De voorstellen van het Kabinet leiden juist weer tot versnippering en inefficiëntie:

Nu bestaan er slechts 15 bureaus jeugdzorg, dus maximaal één per provincie/stadsregio, gefinancierd door de 15 provincies/regio's. Bij deze bureaus zijn bij invoering van de Wet op de Jeugdzorg de toegangstaken, het AMK, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering ondergebracht. Deze 15 bureaus jeugdzorg worden volgens de voorstellen van het Kabinet weer volledig onttakeld. De lichte toegangstaken moeten worden overgeheveld naar minimaal 431 CJG's. De AMK's moeten deels samengaan met de Meldpunten Huiselijk Geweld, waarbij de onderzoektaak weer naar de Raad voor de Kinderbescherming zou moeten. De zwaardere toegangstaken, jeugdbescherming en jeugdreclassering moeten worden ondergebracht bij 25 regionale organisaties, die door samenwerkende gemeenten moeten worden gefinancierd.

Het provinciale zorgaanbod, bestaande uit niet meer dan 50 (!) jeugdzorgorganisaties wordt nu aangestuurd en gefinancierd door 15 provincies/stadsregio's. De financiering van deze organisaties zou volgens het Kabinet moeten worden overgeheveld naar de 400 gemeenten, die vervolgens zouden moeten samenwerken in 25 samenwerkingsverbanden van gemeenten. Dit betekent ook de nodige extra bestuurlijke drukte tussen al deze samenwerkende gemeenten.

Daarmee streeft het Kabinet overal in Nederland naar een situatie die nu al jaren bestaat in de drie stadregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden. Deze stadsregio's lopen echter tegen dezelfde knelpunten in de jeugdzorg aan als waar de provincies voor staan. Met andere woorden, bij het onderscheid dat het Kabinet maakt in toedeling van taken naar enerzijds afzonderlijke gemeenten en anderzijds samenwerkende gemeenten is er geen garantie dat de juiste prikkel in de jeugdzorg wordt gebracht waardoor afzonderlijke gemeenten hun WMO-taken beter realiseren.

Hieruit blijkt dat de oplossing van de in het evaluatieonderzoek geconstateerde knelpunten niet gelegen is in verschuiving van verantwoordelijkheden, maar in inhoudelijke verbeteringen en ontkokering van de drie nog geldende financieringsstromen (provinciaal zorgaanbod, Jeugd-LVG en jeugd-GGZ).

Integrale toegang en integraal zorgaanbod

Er bestaan weliswaar de nodige problemen in de jeugdzorg, maar het allergrootste knelpunt is dat er voor jeugdigen/ouders met ernstige/complexere problematiek geen integrale toegang is geregeld tot de verschillende verkokerde sectoren van zorg. Ook is niet geregeld dat er na indicatie snel een integraal zorgaanbod kan worden geboden.

Nu is er nog steeds sprake van verschillende toegangskanalen en van drie financieringssystemen voor zorgaanbod, namelijk het provinciale zorgaanbod, de jeugd-GGZ en de jeugd-LVG. Dit wordt in het evaluatieonderzoek naar de Wet op de Jeugdzorg als het grootste knelpunt naar voren gebracht. Kinderen met complexe problematiek worden van het kastje naar de muur gestuurd. Problemen verergeren onnodig, omdat niet snel alle componenten van zorg die noodzakelijk zijn gelijktijdig worden geboden. Bovendien is het voor een toegangsorganisatie ondoenlijk te bepalen welke financier voor welk deel van de complexe problematiek (opvoedingsproblematiek, psychiatrische problematiek of problemen vanwege verstandelijke beperkingen) moet betalen. De huidige situatie is onhoudbaar.

Waar het gaat om ontkokering van de provinciale jeugdzorg en de jeugd-LVG lijkt in de kabinetsvisie tegemoet te worden gekomen aan de vereiste ontkokering, maar houdt daarbij wel een stevig voorbehoud. Waar het gaat om het ook daarbij onderbrengen van de jeugd-GGZ, laat de kabinetsvisie het helemaal afweten en zou alles bij het oude moeten blijven. De oplossing moet volgens het Kabinet maar gezocht worden in verplichte samenwerking tussen de provinciale jeugdzorg en de jeugd-LVG enerzijds en de jeugd-GGZ anderzijds. Dat was ook al vastgelegd in de Wet op de Jeugdzorg, maar heeft de afgelopen jaren niet het gewenste resultaat gehad. Nu duidelijk is dat moet worden doorgepakt deinst het Kabinet daarvoor terug.

Samenhang vrijwillig en verplicht kader

De Wet op de jeugdzorg werd indertijd onder meer tot stand gebracht om de verkokering tussen de vrijwillige en de verplichte jeugdzorg (jeugdbescherming en jeugdreclassering) te doorbreken door deze sectoren qua uitvoering bijeen te brengen binnen de bureaus jeugdzorg op regionaal niveau. Vrijwillige hulp en gedwongen aanpak vormen immers slechts fasen in de hulpverleningscarrière van één en het zelfde probleemgezin. Uit het evaluatieonderzoek blijkt hiermee belangrijke winst te zijn geboekt.

Maar juist integratie, die blijkens de evaluatie grote winst is gebleken, wordt in de kabinetsvisie weer volledig teniet gedaan. Immers, de vrijwillige vormen van toegang en zorg gaan daarin naar de CJG's (afzonderlijke gemeenten), de verplichte vormen worden in regionale voorzieningen bijeengebracht (samenwerkende gemeenten). Weliswaar zou daarmee alles in handen van één overheid gelegd worden (de gemeente), maar het leidt wel degelijk tot een scheiding in de uitvoering van enerzijds de vrijwillige en anderzijds de verplichte jeugdzorg. En daar is nu juist de winst geboekt de afgelopen jaren. Grote kans dat de forse knelpunten, die er vóór de Wet op de jeugdzorg waren, weer de kop op zullen steken. Dat is toch moeilijk vooruitgang te noemen.

Eindplaatje en transitieproces

Het Kabinet schetst met zijn visie vooral een eindplaatje, om helder te maken wie het op termijn voor het zeggen zou moeten krijgen en wie niet. Tegelijk is volgens het Kabinet een overgangsregime van nog vele jaren (tot 2018!) noodzakelijk. Zo wordt van provincies verwacht nog jaren de verantwoordelijkheid voor een goed functionerende jeugdzorg (met waarborgen voor de veiligheid van kinderen) te dragen, terwijl zij tegelijk uit het toekomstplaatje geschreven worden. Hoe moet dat gaan? Te meer, daar de bureaus jeugdzorg qua inhoudelijk samenhangende onderdelen weer geheel uiteen zouden moeten vallen, er verdere versnippering zou gaan optreden, lopende inhoudelijke verbeteringen stil zouden komen te liggen en provincies in hoge mate afhankelijk zullen zijn van de bereidheid en geschiktheid van gemeenten hun nieuwe verantwoordelijkheden waar te maken. Dit is wel haast een onmogelijke opdracht.

Provincies verlangen daarom heldere afspraken over het transitieproces, mocht de visie van dit demissionaire Kabinet door toekomstige Tweede Kamer en nieuwe Kabinet worden overgenomen. Provincies hopen echter dat dit kritische IPO-standpunt ertoe zal leiden dat alleen die veranderingen worden doorgevoerd waar de in het evaluatieonderzoek geconstateerde knelpunten daadwerkelijk mee worden opgelost. Een zeer ingrijpende stelselwijziging helpt daarbij niet. Provincies pleiten voor inhoudelijke verbeteringen die er voor de jeugdige en diens ouders werkelijk toe doen.